Current Issue Review 79-16E

AID TO DEVELOPING COUNTRIES

Gerald Schmitz
Political and Social Affairs Division

17 August 1979
Revised 10 September 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04878/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/79-16-1990-09E
ISBN 0-660-13850-6

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AID TO DEVELOPING COUNTRIES

ISSUE DEFINITION

During the 1990-91 fiscal year, Canada will commit $2.909 billion (on a net appropriations basis - see explanation, p. 3) for expertise, supplies and financing to help developing countries. This is net Official Development Assistance (ODA) allocated by government and reported to the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). In addition to direct bilateral and multilateral assistance to other governments, it includes several hundred million dollars to support work on many small projects carried out by Canadian and international non-governmental organizations (NGOs) and by private sector partners in more than 100 countries. ODA consists of either grants or loans on highly concessional terms. The Canadian International Development Agency (CIDA) is responsible for about 75% or more of ODA. Other Crown agencies, federal departments (chiefly Finance and External Affairs) and some provincial governments account for the rest. CIDA's projected expenditures will be $2.167 billion in 1990-91. Total ODA reached the government's target of 0.5% of GNP in 1986-87 when it was slightly more than 2% of federal government expenditure. However, after growing at an annual average rate of 7.4% from 1985-89, the aid program absorbed a cut of $360 million in planned cash outlays in 1989-90 (as part of a $1.787 billion reduction over five years), with the ODA/GNP ratio dropping to 0.43%. The February 1990 Budget put a 5% cap on annual ODA growth. This will reduce planned spending by $116 million in 1990-91 although ODA will still increase by $189 million. Recently, the ODA program has been the object of a searching examination by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parliament, leading to substantial policy changes in such controversial areas as linking aid to human rights, rules tying aid to purchases in Canada, and the decentralization of CIDA decision-making to the field. Early in March 1988, the government released a comprehensive new strategy on Canadian international development assistance entitled Sharing Our Future.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Growth in the Aid Program

CIDA succeeded the External Aid Office in 1968 as the agency through which Canada directs official aid to poorer countries. The aid budget had grown rapidly from $11 million in 1950 and $82 million in 1960 to $279 million by 1967. CIDA, however, was created without legislation and continues to operate under other statutory and spending authority. The scope of CIDA's mandate has never been clear. In theory, CIDA should advise government on all matters affecting international development cooperation. In practice, the perception has grown that CIDA is more influenced by the bureaucratic environment in which it must operate than it is influential in the policy process.

In terms of volume, aid as a percentage of GNP peaked at 0.54% in 1975, then fell to 0.40% in 1980 before beginning a gradual recovery. The current interim target of 0.5% has been reached in two years, in 1986-87 and again in 1988-89. Also, in February 1986, External Affairs Minister Joe Clark announced a move to 100% concessionality for the aid program - i.e., all new disbursements would be on a grant basis, and over $200 million in existing low-interest loans were so converted. At the same time, the February 1986 Budget, although it exempted foreign aid and defence from a freeze on non-statutory spending, contained a reduction of $1.5 billion over five years in projected ODA spending. That Budget pushed back the target dates for increasing the ODA/GNP ratio to the internationally-recognized level of 0.7%. In the February 1987 Budget several minor changes were introduced in ODA reporting and cash management

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

practices that were expected to net about $160 million of savings in actual spending. Nonetheless, the aid budget continued to grow in real terms.

The April 1989 Budget reversed this pattern, despite the following commitment in CIDA's 1988 Strategy with respect to aid levels and targets:

> Canada's official development assistance has reached .5% of GNP and will be maintained at that level until 1990-91. Then, it is the government's objective to raise the ODA/GNP ratio by gradual increments, beginning in 1991-92, to .6% by 1995 and to .7% by 2000.

The 1989 Budget set the ODA ratio at only 0.43% of GNP, down from 0.48% in 1987-88. Then, according to the Budget Papers: "In 1990-91, growth in the ODA/GNP ratio will resume, with the ratio increasing to 0.45%. Thereafter ODA commitment levels would grow by 0.005 percentage points annually as a proportion of GNP." At this rate, the 0.5% base would not be restored before the year 2000. The 5% annual cap on expenditures in the February 1990 Budget pushed back that recovery. Spending estimates were at least $116 million short of the 0.45% commitment level, although Budget documents still projected a rise to 0.47% of GNP by 1994-95.

In interpreting proposed ODA expenditures, the effect of different reporting methods and recent administrative and organizational changes must be taken into account, especially for year-over-year comparisons. At the aggregate level, the most important distinction is between spending commitments (appropriations basis) and financial requirements (cash basis) in a given fiscal year. Not everything counted as ODA is a budgetary expense. The main reason spending commitments differ from actual cash outlays is that the former include promissory notes to international financial institutions which only represent a cash drain when they are encashed by the institutions holding them. Recently the amount of the encashments, as forecast and included in the main estimates, has been substantially less than the face value of the new notes issued and reported in the same year. The 1989 Budget reported "cash savings" of $360 million, bringing the 1989-90 ODA cash level to $2.443 billion. But the reduction in net ODA commitments was only $160 million. In 1990-91, ODA commitments

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rise by $189 million to $2.909 billion (see Table 1 on the following page for a complete breakdown) and cash outlays rise by a lesser amount to nearly $2.6 billion.

Matters are further complicated by the reorganization in 1988 of the ODA program into two groups of activities: those which the government operates directly, called "national initiatives," and those through which the government works indirectly in cooperation with various "partner" agencies. Each activity group includes both bilateral and multilateral delivery channels (see Figure 1 on page 6).

While ODA spending has been cut back, administration costs rose to over 8% of the total ODA budget in 1989-90, mostly due to the decentralization moves within CIDA. These costs are under review, with expenditure on administration projected at 7% of ODA in 1990-91. On an appropriations basis, CIDA will commit $2.[illegible]7 billion in funds in 1990-91, and on a cash basis it will spend $2.167 billion. Despite high administration costs, CIDA will actually have fewer person-years in 1990-91 than at any time since 1983-84 (see Figure 2 on page 7). After posting some years of strong if rather uneven overall growth, the ODA program now faces a more uncertain future. (Figure 3 on page 8 shows the changes in ODA/GNP percentage over the last decade.) Concern about the size of the federal deficit appears to have weakened public support for foreign aid. However, the aid budget is still larger this year than last and the principle of formula funding has been preserved over the longer term.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1: Official Development Assistance, 1989-91

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Partnership Program:			
International Financial Institutions:			
CIDA	236	250	14
Department of Finance	230	299	69
Voluntary Sector Support	242	258	16
International Non-Governmental Organizations	21	22	1
International Development Research Centre	109	114	5
International Centre for Ocean Development	10	12	2
International Centre for Human Rights and Democratic Development (CIDA)	2	3	1
Industrial Cooperation (CIDA)	61	67	6
Multilateral Technical Cooperation (CIDA)	154	161	7
Multilateral Food Aid (CIDA)	169	155	-14
Grants and Contributions (External Affairs)	42	46	4
Sub-total: Partnership Program	1,276	1,387	111
National Initiatives:			
Bilateral Food Aid	197	209	12
Scholarships:			
CIDA	13	11	-2
External Affairs	9	11	2
Foreign Student Support	61	64	3
Petro-Canada International Assistance Corporation	49	53	4
International Humanitarian Assistance (CIDA)	60	59	-1
Development Information (CIDA)	-	7	7
Geographic Programs (CIDA)	866	953	87
Sub-total: National Initiatives	1,255	1,367	112
Administrative and Reserves:			
Administrative Resources Applicable to ODA:			
CIDA	110	103	-7
External Affairs	107	90	-17
Other Government Departments	12	13	1
Reserves	9	1	-8
Sub-total: Administrative and Reserves	238	207	-31
Gross Official Development Assistance	2,769	2,961	192
Less: Repayment of Previous Year's Loans	49	52	3
Net Official Development Assistance	2,720	2,909	189

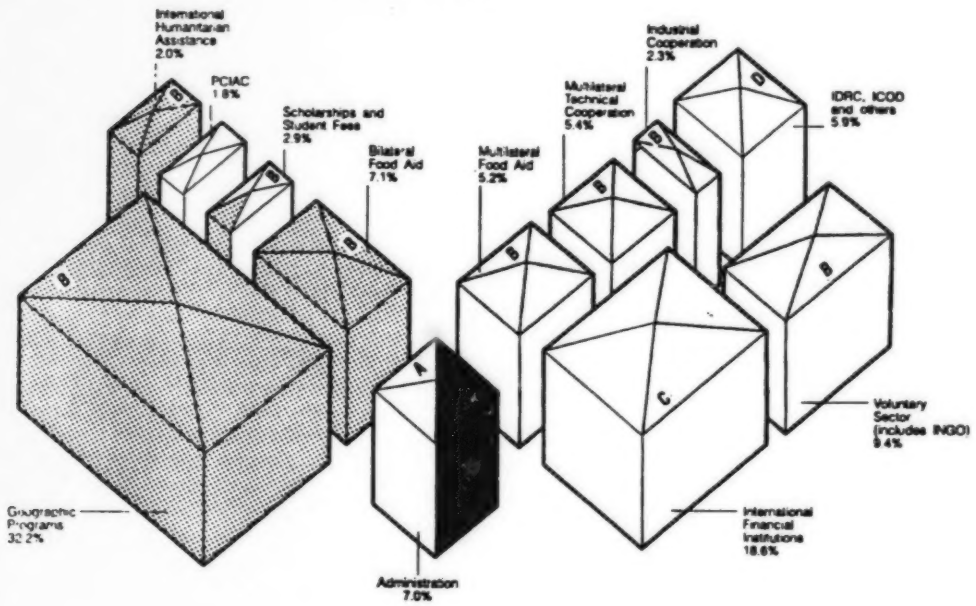
Source: 1990-91 Estimates, Part I: The Government Expenditure Plan, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1990, p. 48, Table 5.4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

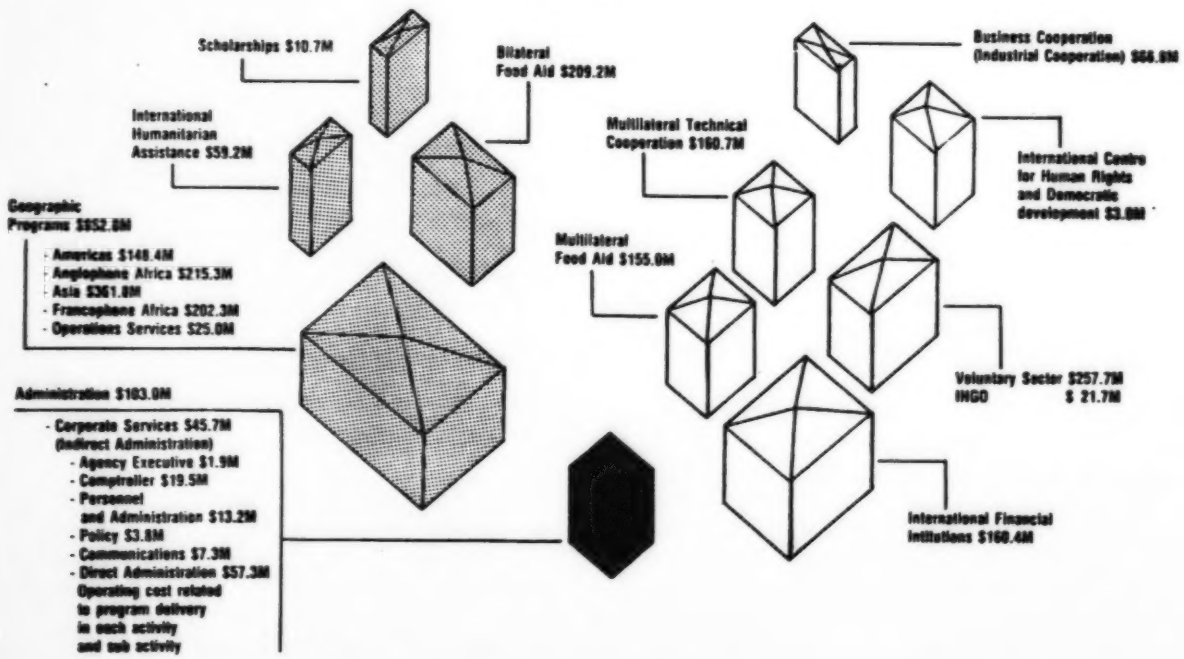
Figure 1: ODA Percentage Allocation and CIDA Resource Allocation by Channels of Delivery, 1990-91

National Initiatives **Partnership Program**

ODA



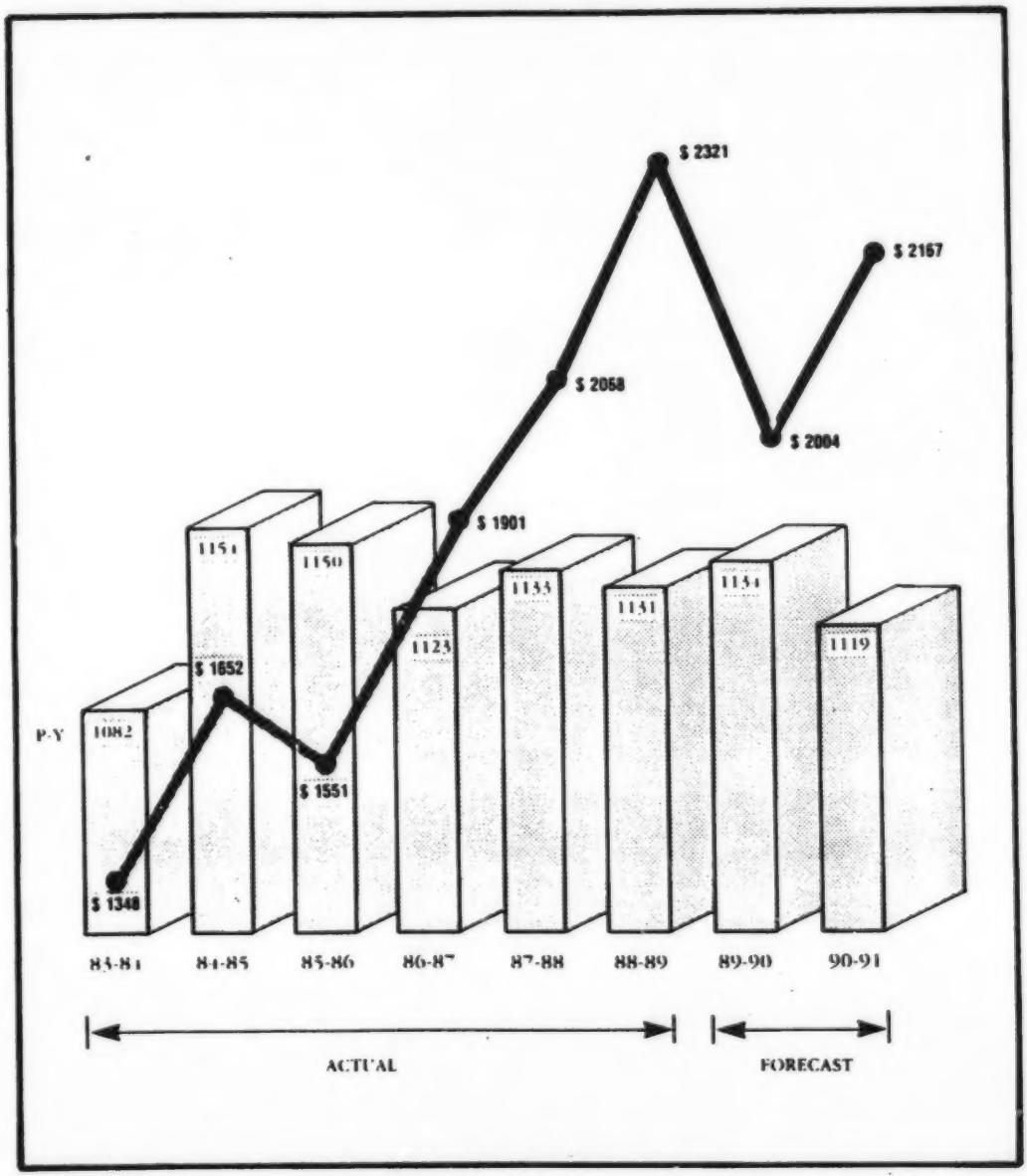
CIDA



Source: 1990-91 Estimates, Part III, Canadian International Development Agency, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1989, p. 22, Figure 5.

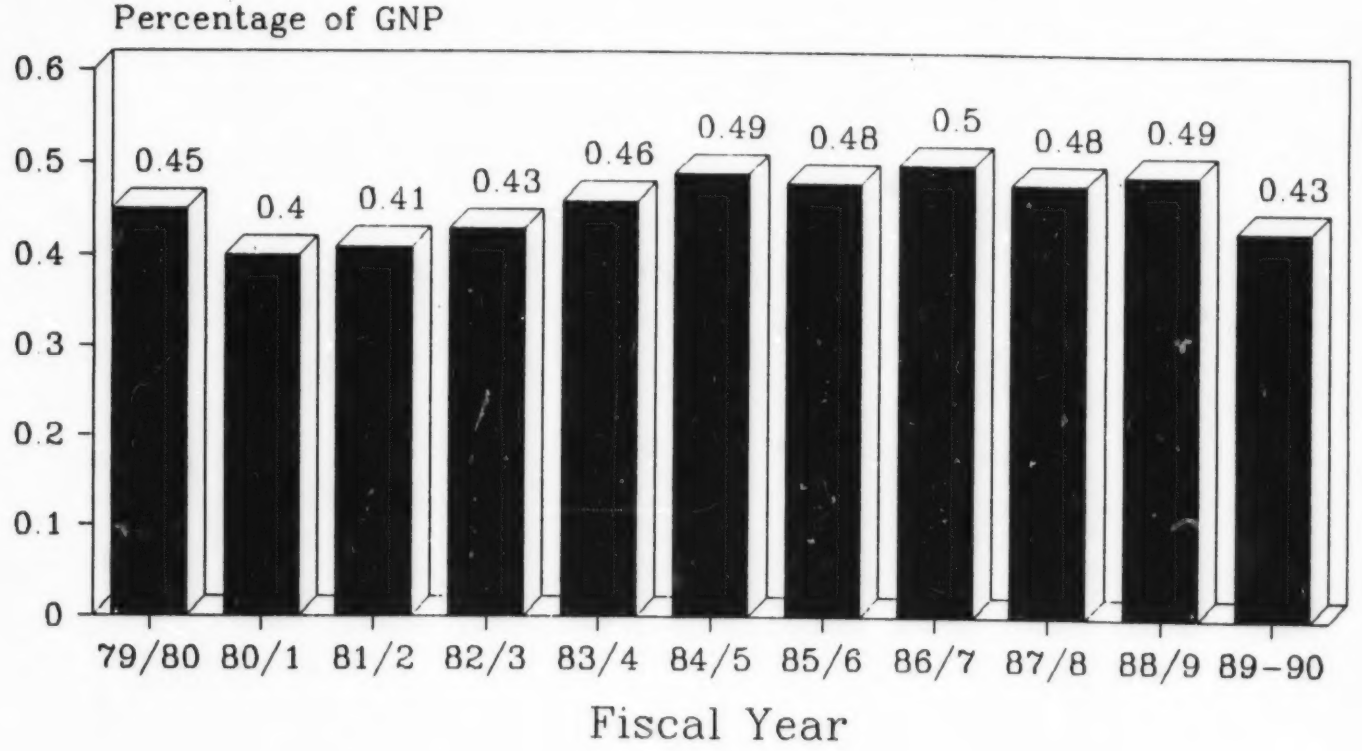
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 2: Person-Years vs. CIDA Expenditures ($ millions)



Source: 1990-91 Estimates, Canadian International Development Agency, p. 63, Figure 17.

Official Development Assistance
(% of GNP per Fiscal Year)



Actual Appropriation Basis

Source: Canadian International Development Agency, 1990.

Figure 3

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Renewed Directions for Aid

Canadian aid philosophy has been slowly evolving away from its traditional emphasis on large capital and commodity transfers. In the Agency's 1980-81 Report, then CIDA President Marcel Massé stated:

> CIDA is now investing more heavily in human capital, shifting the focus from projects that build economic infrastructure to those that build education, health, and people-to-people relationships. A key part of what we have learned is that we must respect the right of others to choose their own path.

The purposes of ODA were also described in the Estimates as follows:

> To support the efforts of developing countries in fostering their economic growth and the evolution of their social systems in a way that will produce a wide distribution of the benefits of development among the populations of these countries, enhance the quality of life and improve the capacity of all sectors of their population to participate in national development efforts.

In the 1970s the government produced the comprehensive but rather ineffectual Strategy for International Development Cooperation 1975-1980, which emphasized social justice, participation, and "basic needs." A review of established aid policy was published in 1984, but it was not until 1988 that a new strategy was adopted in the wake of a government Green Paper and three parliamentary committee reports.

The new strategy, Sharing Our Future, effects a major policy renewal and operational reorganization of ODA, based largely on recommendations in For Whose Benefit?, the milestone report of the Commons external affairs committee tabled in May 1987. The program is now divided into two parts, of equal weight and funding: a Partnership Program to support activities by Canadian and international partner agencies (NGOs, development banks, etc.), and a National Initiatives Program for bilateral assistance on a mainly government-to-government basis. Overall coherence is provided by an ODA Charter containing the following "principles and priorities" as summarized by Minister Monique Landry:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. The primary purpose of our development effort is to help the world's poorest countries and people.

2. Canada's aid policies must strengthen the human and institutional capacity of developing countries to solve their own problems in harmony with their natural environment.

3. In setting objectives for development assistance, development priorities must prevail.

4. We must strengthen the links between Canadian citizens and institutions, and those in the Third World -- in short, partnership.

With these principles as the foundation of our policy, our priorities to help focus our projects and programs are to:

- alleviate poverty;
- design structural adjustment policies that take into account their human impact on the people they are designed to assist;
- strengthen our emphasis on the role of women in development;
- foster environmentally sound and ecologically sustainable programming;
- strive for food security; and
- emphasize energy availability.

Several developments since then could have a critical bearing on the evolution of Canadian ODA strategy. Marcel Massé returned to the CIDA presidency after several years as Canada's executive director at the IMF. Against the background of the chronic Third World debt burden, he argues the need for stronger links between aid and the market-oriented adjustment programs demanded by official lenders and creditors. Western governments are themselves facing new demands for large-scale assistance to support the revolutionary changes sweeping Eastern Europe. There are concerns this could cut into a shrinking amount of aid available for developing countries.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The following pages briefly outline the major bilateral, multilateral, and non-governmental channels of CIDA's program funding, as well as those components of the ODA program not administered by CIDA. For 1990-91, the general breakdown for the major channels is as follows: direct bilateral government-to-government assistance, consisting of geographic programs and $209 million of bilateral food aid -- $1,162 million (39.9% of the total ODA program); multilateral assistance, including $155 million of food aid -- $865 million (29.7% of the total program); assistance to the Canadian and international voluntary sector -- $280 million (9.4% of total ODA). Total food aid is $364 million -- 12.5% of ODA. International humanitarian relief, which peaked at $88.7 million in 1984-85 during the Ethiopian famine, has been allocated $59 million for 1990-91, 2% of ODA.

C. Bilateral Aid

Bilateral ODA goes directly to pay for projects (more than 1,300 in over 110 countries) agreed to by Canada and the recipient government. CIDA previously had a rule that 80% of procurement for such bilateral government-to-government aid must be sourced in Canada. This 80% figure included offshore shipping costs. The Canadian content of the goods and services purchased had to be at least 66 2/3%. Critics of the aid program have argued strongly that the effect of this "tying" is to reduce significantly (on average by about 20%) the value of such assistance to the recipient. A related concern is that tied aid, by acting as a hidden subsidy to domestic exporters, distorts the priorities of the aid program by giving too much weight in the selection process to commercial interests in the donor country.

Domestic factors and Canadian interests, whether developmental, political or commercial, will continue to play a large role in the determination of country eligibility criteria for bilateral aid. But under the new strategy, the government moved to make the development interest primary. The old category system for countries was abolished so that all independent developing countries, except for a small excluded

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

list, can be eligible for all forms of assistance. Bilateral aid was to be more concentrated, however, with 75% of it going to 30 countries or regional groupings. As of 1987, 65% of ODA was to go to Commonwealth and Francophone countries. On a regional basis, the planned distribution was set at 45% to Africa; 39% to Asia; and 16% to the Americas. In the wake of Canadians' generous response to the famine crises in Africa, the pressing needs of that continent have received priority attention. As well, in southern Africa, aid to the "front-line states" through the Southern African Development Coordination Conference (SADCC) was to increase from $30 million to $40 million annually to help these countries reduce their dependence on South Africa. The government also reaffirmed its commitment to the target of 0.15% of GNP to the least developed countries (LLDCs), many of which are in sub-Saharan Africa.

For eligible countries, Cabinet annually establishes confidential five-year bilateral planning figures taking into account the following criteria:

- the country's needs;
- the country's commitment and capacity to manage aid effectively;
- the quality of the country's economic and social policies, or its commitment to improve its policies;
- Canada's political and economic relations with the country;
- the country's human rights record;
- the country's commitment to involving its population in development.

Tying rules have been significantly liberalized, except for food aid. The general bilateral requirement was reduced from 80% to 66 2/3%, and to 50% in the case of sub-Saharan Africa and LLDCs in other regions.

In 1990-91, spending on geographic programs is projected at $953 million. This compares to the 1989-90 appropriation of $866 million and actual spending of $897 million in 1987-88. Bilateral food aid is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

forecast at $209 million in 1990-91 compared to $197 million the previous year and disbursements of $263.9 million in 1987-88. Total spending by the government on national initiatives - which also includes amounts for international humanitarian assistance, development information, scholarships and foreign student support, and for Petro-Canada's aid subsidiary - is projected at $1.367 billion in 1990-91, compared to $1.255 billion in 1989-90 and actual expenditure of $1.32 billion in 1987-88.

D. Multilateral Aid

This is help that Canada gives to other countries through contributions to some 85 international agencies (chiefly United Nations) and financial bodies. In 1990-91, it will account for $865 million - about 30% of the ODA budget (down from a peak of 45% in 1979) and 25% of CIDA's budget. This compares with the 1989-90 estimates of over $789 million for multilateral programs and actual spending of $785 million in 1987-88. Multilateral aid is not "tied," except for multilateral food aid, which is forecast at $155 million in 1990-91, down slightly over the 1989-90 estimates. These types of multilateral assistance, along with grants to international NGOs and through the Department of External Affairs, constitute the international part of what is now referred to as the Partnership Program Activity, as distinct from the National Initiatives side.

Among U.N. agencies/programs that Canada supports by multilateral grants or loans are the U.N. Development Program (UNDP), the World Food Program (WFP), the U.N. Children's Fund (UNICEF), the U.N. Fund for Population Activities. As well, Canadian funds go the the World Health Organization, relief for refugees, international farming research, the International Planned Parenthood Federation and the Commonwealth Fund for Technical Cooperation. Canada's contributions are mostly grants pledged on an annual basis.

The World Bank Group and Development Banks serving Latin America, Africa, Asia and the Caribbean have received substantial support from Canada. They lend money to developing countries, generally for large

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

capital development projects and increasingly for policy-based structural adjustment programs which typically involve IMF conditionality as well. Canada's support usually takes the form of advances for participation in the capital of the banks and loans for their special concessional funds. The major source of concessional lending by the World Bank comes through periodic "replenishments," which are donor pledges covering several years' contributions.

E. Voluntary Sector Programs, Scholarships and Business Cooperation

Many Canadians are anxious to supply the needs of poorer countries through non-governmental channels. NGOs, through effective, low-cost development projects, promote self-reliance to meet grass-roots needs. CIDA matches donations to over 400 private voluntary agencies and also contributes to the budgets of non-governmental institutions (NGIs). Under the Partnership Program, the voluntary sector will receive 9.4% of ODA - $280 million in 1990-91.* Support for Canadian NGOs increases to $258 million from $242 million in the 1989-90 estimates. The generous response of Canadians to the African famine has drawn increased attention to the use of NGO channels to deliver aid. In light of this, and the decentralization of some CIDA operations, new forms of NGO/government partnership may have wider application within the aid policy process. There seems to be strong public support for giving a larger role to NGOs. However, a March 1988 report from the North-South Institute, entitled Bridges of Hope?, raised some critical questions about this growth.

The government's new strategy is to substantially upgrade the role of colleges and universities. In addition, centres of excellence and regional information centres are being created. More resources are being allocated to education and to "public outreach" activities which have a target budget of 1% of ODA. By 1993, the number of scholarships for

---

* This figure includes an amount of $22 million for international NGOs. As of 1989-90, contributions to INGOs, previously reported under multilateral technical cooperation, are reported as voluntary sector support.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Third World students is scheduled to double to 12,000 annually, about half of these being for education in Canada. This still represents only about 1.5% of ODA, but there is the promise that "human resource development will become the central programming thrust of all country programs."

Another expanding area of activity is that of Business Cooperation (formerly the Industrial Cooperation Division within CIDA's Special Programs Branch) which helps to direct Canadian private investment into business efforts likely to profit developing countries and Canadian firms. CIDA finances starter and viability studies by Canadian companies investigating joint ventures in developing countries. The use of Canadian business to support Third World development should be distinguished from the use of aid to support rich country exports. Most experts in the development field strongly object to so-called "mixed credit" approaches because, they argue, commercial investments and export promotion should not be pursued under the guise of "aid."

The Business Cooperation activity has increased its funding and person-years substantially as a result of recent allocations and internal reorganization. The new strategy also stresses more private sector initiatives as a key part of human resource development in the field. The budget for industrial cooperation increased by almost 20% to $61 million in 1989-90 (2.2% of ODA) and rises to $67 million in 1990-91. This compares to actual spending of $38.5 million in 1987-88.

F. Other ODA Channels

These account for slightly over one-fifth of total ODA and include the following.

1. International Development Research Centre (IDRC)

IDRC was founded in 1970 as a public corporation financed by Canada to initiate, encourage, support and conduct research into the problems of the developing regions of the world and into the means for applying and adapting scientific, technical and other knowledge to the economic and social advancement of those regions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Board of Governors which sets IDRC policies consists of 11 Canadians and 10 others; the head office is in Ottawa, and regional offices are in Singapore, Bogota, Dakar, Cairo and Nairobi. In 1990-91, the budget for IDRC operations will be $114 million (3.9% of ODA), the same as in 1988-89. Actual spending in 1987-88 was $104.3 million. IDRC has sponsored more than 1,000 projects in 100 countries.

The Centre was founded on the belief that the best way to provide developing countries with the science and technology they need is to enable them to carry out their own research, thereby training their scientists and spreading knowledge. The Centre promotes research in semi-arid tropical regions in its battle to improve food production and nutrition. Other areas of IDRC's research efforts include forestry, fisheries, energy, health and education.

2. Department of Finance

The Department provides Canada's contribution to the World Bank (IBRD), to its "soft loan window," the International Development Association (IDA), as well as to several concessional lending facilities of the International Monetary Fund (IMF). IDA funding has been under pressure in recent years because of increased demands on its limited resources and a smaller U.S. commitment to new IDA replenishments. Canada could play a pivotal role in influencing the response of the international financial institutions (IFIs) to the plight of Third World countries. In 1990-91, the Finance Department will commit $299 million (10.3% of ODA) to World Bank and IMF institutions, compared to $230 million in 1989-90. CIDA will also contribute $250 million to regional banks in 1990-91, bringing the total for multilateral finance to $549 million (18.9% of ODA). This compares with $466 million in the 1989-90 estimates and actual cash payments of $449.3 million in 1987-88.

3. Department of External Affairs
and Other Federal Government Agencies

External Affairs oversees the funding of two Crown corporations (IDRC and ICOD, the International Centre for Ocean Development) and makes contributions to a number of multilateral

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

organizations such as the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization (FAO), and to the Commonwealth Scholarship Program. Canada Post and National Health and Welfare also provide some support to international development agencies. External Affairs' direct program budget (grants and scholarships) for 1990-91 is $57 million (2% of ODA), compared to $51 million in 1989-90. The Department is also responsible for the overseas administrative function of ODA. The operating budget for 1989-90 reflected an increase of $68 million for implementing the decentralization of CIDA management, which is a key element of the new ODA Strategy. The total administrative component of ODA rose to $238 million (8.3% of expenditure) in 1989-90. (It was only 4.6% of ODA in 1987-88.) In 1990-91, these costs will fall to $207 million (7.1% of ODA). Funding for ICOD was up 25% to $10 million in 1989-90, and will rise again to $12 million in 1990-91.

The Department of Energy, Mines and Resources provides funding to the Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC), which was established in 1981 to help developing countries reduce their dependence on imported oil, using Canadian expertise in oil and gas exploration and technology. At one point, disbursements fell from $53.2 million in 1984-85 to $22.6 million in 1985-86. In 1990-91, PCIAC will receive $53 million, up from $49 million in the 1989-90 estimates. The Corporation spent $63.4 million in 1987-88.

4. The International Centre for Human Rights and Democratic Development

The idea for a new ODA instrument was first proposed by a parliamentary committee in June 1986 and accepted by the government in December 1986. It was then studied by two special rapporteurs who gave their proposals to the government in July 1987. According to the legislation establishing the Centre and passed in September 1988, it will be based in Montreal and have a first-year budget of $1 million to rise to $5 million annually by 1992. The estimates for 1990-91 allocate $3 million for the Centre from CIDA funds to add to the $3 million already committed. In December 1989, Ed Broadbent was appointed as the Centre's first head.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Provincial Governments

The provinces are also involved in international development through contributions to institutional cooperation and matching grants to assist the work of NGOs. Contributions from provincial governments fell to $10.1 million in 1987-88. Alberta has been the most generous province, but has cut its funding substantially in recent years.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Aid and Human Rights

Since the mid '70s the question of linking aid disbursements to the human rights situation in recipient countries has attracted growing attention from parliamentarians. The Carter administration's decision to cut off U.S. aid to several gross violators of human rights inspired several private members' bills along these lines. In November 1982, a sub-committee of the Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence (SCEAND) recommended that:

> Canadian development assistance should be substantially reduced, terminated, or not commenced in cases where gross and systematic violations of human rights make it impossible to promote the central objective of helping the poor.

The government has gradually accepted human rights as a legitimate factor in decisions on extreme cases ("gross and systematic" violators), but has tended to emphasize the need for caution in other cases.

During the public hearings of the Special Joint Senate-Commons Committee on Canada's International Relations, human rights again emerged as a dominant concern. That Committee's June 1986 final report, Independence and Internationalism, declared that human rights should be a priority of Canadian foreign policy and repeated the proposals of the 1982 sub-committee. It also recommended human rights training for foreign service officers and the creation of a new International Institute of Human Rights and Democratic Development, funded out of ODA, to emphasize special projects aimed at preventing human rights abuses. The government's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

response, delivered in December 1986, was broadly favourable. However, on several issues, judgment was deferred pending action by the newly-created Commons Standing Committee on Human Rights and the reorganized Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), chaired by Conservative M.P., William Winegard, which had started its own independent study of ODA policies and programs.

SCEAIT's final report, For Whose Benefit?, contained strong recommendations linking development and human rights, including inter alia:

- A comprehensive set of "guiding principles" for both emergency and long-term situations, designed to be fair, to support NGOs, and to be sensitive to the needs of victims;
- A CIDA policy unit and comprehensive operational framework to assist decision makers and executors, to include a basic classification matrix identifying groups of recipient countries along a grid from human rights "negative" to "positive";
- A requirement that annual reports based on the above be made public and referred for review to parliamentary committees;
- A Canadian push "to allow human rights concerns to be put openly on the agendas of the international financial institutions ...";
- A stepped up emphasis on positive measures of human rights promotion such as through the proposed institute;
- The linkage of development to demilitarization, with a ban on Canadian military exports to any country ineligible for bilateral aid on human rights grounds.

Although none of the recommendations was rejected outright, the government was equivocal in the specifics of its response. In particular, the government declined the suggestions for a human rights grid based on country performance and for public disclosure of human rights assessments via an annual reporting mechanism.

B. Foreign Aid in Question: For Whose Benefit?

SCEAIT's May 1987 final report, For Whose Benefit?, referred to above, was the first major foreign policy study completed under the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

House of Commons reforms introduced in February 1986. It proposed changes at many levels of ODA policy, programming and organization. The government, in its response, To Benefit A Better World, tabled 18 September 1987, hailed the report, claiming to have fully accepted 98 of 115 recommendations and rejected only 4. In addition to the Committee's proposals on human rights linkage already mentioned, the major elements of the Winegard report, with government responses in parentheses, included:

- A Development Charter, focused on helping the poorest countries and peoples and on self-reliant development, accompanied by a clear legislative mandate for CIDA (Charter accepted, but legislation rejected);
- Human resource development as the central thrust of Canadian aid (accepted);
- Relaxation of the bilateral tying rule from 80% to 50% to permit more Third World procurement, and more emphasis on using trade as a tool of development (accepted in part);
- Support for multilateral institutions and a careful approach to adjustment and policy dialogue among donors and recipients (accepted);
- More scope for matching donations to emergency relief and for assistance to refugees (accepted);
- More sparing use of food aid (rejected);
- More attention to urban problems and environmental concerns (accepted);
- Abolition of the existing country category system, with the number of program countries limited to 30 (accepted);
- Legislation to include the post of Minister for International Development and an International Development Advisory Council (ministerial post accepted, but otherwise rejected);
- Major decentralization of both CIDA personnel and decision-making authority to the field, with four regional "Canada Partnership Centres" being established overseas (accepted in part);
- An increase from 10% to 15% in the share of ODA devoted to responsive programs undertaken by NGOs, educational

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

institutions and business, with particular emphasis on boosting private sector participation (accepted in part);

- New approaches to public information and program evaluation by CIDA (accepted);

- A legislated funding floor for ODA of 0.5% of GNP, a commitment to annual increments to reach the 0.6% target, and partial restoration of lapsing authority to CIDA (target and lapsing flexibility accepted, but legislated floor rejected).

SCEAIT concluded its report with a strong message that aid activities could be rendered futile by a failure to resolve the critical problem of Third World debt. The government subsequently announced in 1987 that it was cancelling the ODA debts, totalling $672 million, of a number of Francophone and Commonwealth countries in sub-Saharan Africa. Legislation to that effect was passed by the House of Commons in June 1989.

C. Conclusion: Foreign Aid in Transition

Canada now has a new strategy to the year 2000 which reflects the government's encouraging response to the Winegard report. Public and expert reaction has also been broadly supportive. However, questions remain and many hard choices lie ahead. The publication of the strategy itself was delayed by several months as CIDA and Treasury Board negotiated the funding of the decentralization plan which will create four regional field offices and see CIDA triple its overseas staff to 370. The increased costs to the External Affairs and Aid envelope were not included in the 1988-89 estimates but were forecast to be $68 million in 1989-90. Under decentralization, individual bilateral project approval authority up to $5 million is being delegated to the field. It is a challenging time as government employees and ODA partners adjust to the new environment. The restraint measures in the April 1989 Budget also mean that the strategy is being implemented at the same time as there are fewer resources than anticipated and therefore cutbacks in most programs. A further $70 million reduction in the External Affairs budget was announced in December 1989 and will involve a review of decentralization operations within CIDA.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

At the Cabinet level, controversial decisions must be made on eligibility and human rights. Many NGOs and human rights groups protested the resumption of bilateral aid to El Salvador in 1984 and to Guatemala in 1987. Haiti poses another conundrum in terms of human rights and "democratic development." Following election violence and a return to army rule in 1988, Canada suspended bilateral aid planning. In June 1988, the Commons external affairs committee urged a similar suspension in the case of Ethiopia if strict conditions were not met. And in March 1989, Canada threatened to withhold aid to the Sudan because of civil war conditions. Aid is a form of intervention which carries inevitable risks. The government chose not to follow SCEAIT's recommendations that the criteria for human rights linkage be specific, public and transparent. But, with the new policy framework now in place, the expression of public and parliamentary concerns will almost certainly continue to play a larger role than it did in the past in the necessarily political process of aid decision-making.

CHRONOLOGY

1950 - Canada joined the Colombo Plan for Co-operative Economic Development in Asia.

1960 - A consolidated External Aid Office (EAO) was set up.

1968 - The Canadian International Development Agency (CIDA) was created with Maurice Strong as its first president.

1969 - The Pearson Commission on International Development recommended a minimum ODA target of 0.7% of GNP for all industrialized countries.

1970 - Paul Gérin-Lajoie became CIDA president. IDRC was set up to promote technical cooperation.

1975 - CIDA's Strategy for International Development Co-operation 1975-1980 emphasized help to the poorest, building Third World self-reliance and attention to basic needs.

July 1983 - Margaret Catley-Carlson was appointed president of CIDA.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

November 1984 - The Hon. David MacDonald was appointed Canadian Emergency Coordinator for the African famine. $180 million was cut from the projected ODA budget.

May 1985 - The Budget cut forecast aid expenditures by a further $50 million. However, the target of 0.6% of GNP by 1990 was retained.

February 1986 - The Budget chopped another $1.5 billion over five years from ODA projections. The 0.6% target was put off until 1995 and the creation of the proposed Trade and Development Facility was suspended.

Spring 1986 - The Hon. David MacDonald released his final report on the African famine at the end of March. The government announced a new aid program "Africa 2000" in early May. The Standing Committee on External Affairs and International Trade began a comprehensive review of ODA.

July 1986 - The Hon. Monique Landry took over responsibility for CIDA. SCEAIT released its Discussion Paper on ODA.

September 1986 - The report of the Desmarais task force on bilateral aid was released.

Winter 1986-87 - SCEAIT held public hearings and inspected aid projects in three African countries.

February 1987 - The Budget announced savings of $160 million in ODA spending.

May 1987 - SCEAIT tabled For Whose Benefit?, its major report on ODA policies and programs.

September 1987 - The government delivered its comprehensive response, To Benefit a Better World.

November 1987 - Secretary of State for External Affairs Joe Clark restored bilateral aid to Guatemala on the eve of an official visit to Central America.

March 1988 - Minister for External Relations and International Development, Monique Landry, released the government's comprehensive ODA strategy, Sharing Our Future.

August 1988 - The government introduced legislation to establish an International Centre for Human Rights and Democratic Development.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

September 1988 - Responding to the report of a Commons special committee, the government pledged that it would double bilateral aid to Central America to $100 million between 1988 and 1994.

April 1989 - The Budget announced a major reduction in ODA spending to 0.43% of GNP in 1989-90.

September 1989 - Marcel Massé became CIDA President for the second time.

December 1989 - Ed Broadbent was named to head the International Centre for Human Rights and Democratic Development.

February 1990 - The Budget limited the resumption in ODA growth to 5% on an annual basis.

SELECTED REFERENCES

Brecher, Irving (ed.). Human Rights, Development and Foreign Policy: Canadian Perspectives. The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989.

Canada. Canadian International Development Assistance: To Benefit a Better World. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. Annual Report. Supply and Services, Ottawa, recent years.

CIDA. Elements of Canada's Official Development Assistance Strategy. Hull, 1984.

CIDA. Sharing Our Future: Canadian International Development Assistance. Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. Strategy for International Development Co-operation 1975-1980. Information Canada, Ottawa, 1975.

Keenleyside, Terence A. "Development Assistance." In Robert D. Matthews and Cranford Pratt, eds., Human Rights in Canadian Foreign Policy. McGill-Queen's University Press, Kingston and Montreal, 1988.

North-South Institute. "Canadian Aid Delivery and the New Strategy." Special Essay in Review '88/Outlook '89, The Wider World: Challenges for the Second Mulroney Mandate. Ottawa, January 1989.

OECD. Report on Development Co-operation. Development Assistance Committee, Paris, annual.

OECD. Twenty-Five Years of Development Co-operation: A Review. Paris, November 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy." Brian Tomlin and Maureen Molot, eds. Canada Among Nations: 1986/Talking Trade. James Lorimer & Co., Toronto, 1987, p. 127-146.

SCEAIT. For Whose Benefit? Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1987.

Bulletin d'actualité 79-16F

L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 août 1979
Révisé le 10 septembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/79-16-1990-09F
ISBN 0-660-93150-8

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1990-1991, le Canada dépensera 2,909 milliards de dollars (sous forme de crédits nets - voir explications p. 3) en assistance scientifique et technique, en fournitures et en financement pour aider les pays en développement. Il s'agit là de l'aide publique au développement (APD) nette fournie par l'État et comptabilisée auprès du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette aide comprend, en plus de l'aide bilatérale et multilatérale directe fournie à d'autres gouvernements, plusieurs centaines de millions de dollars affectés à de nombreux petits projets réalisés dans plus de cent pays par des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes et internationales et par des partenaires du secteur privé. L'aide publique au développement prend la forme de subventions ou de prêts à des conditions très favorables. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) gère quelque 75 p. 100 ou plus de cette aide. D'autres sociétés d'État, des ministères fédéraux (principalement ceux des Finances et des Affaires extérieures) et quelques gouvernements provinciaux gèrent le reste. Les dépenses prévues de l'ACDI atteindront 2,167 milliards de dollars au cours de l'exercice 1990-1991. L'APD a atteint l'objectif, fixé par le gouvernement, de 0,5 p. 100 du produit national brut (PNB) en 1986-1987, année où elle représentait un peu plus de 2 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral. Toutefois, après avoir connu une augmentation moyenne annuelle de 7,4 p. 100 de 1985 à 1989, les sorties de fonds du programme d'aide ont été réduites de 360 millions de dollars au cours de l'exercice 1989-1990 (dans le cadre d'une réduction de 1,787 milliard de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dollars sur cinq ans), le rapport APD/PNB baissant à 0,43 p. 100. Le budget de février 1990 a limité à 5 p. 100 la croissance annuelle de l'APD. Les dépenses prévues diminueront de 116 millions de dollars en 1990-1991, mais l'APD augmentera tout de même de 189 millions de dollars. Récemment, le programme de l'APD a fait l'objet d'une étude approfondie par le Parlement, qui a entraîné d'importants changements à la politique dans des domaines aussi controversés que l'adoption de règles liant l'aide au respect des droits de la personne, la modification de celles qui la lient à des achats au Canada et la décentralisation vers le terrain des décisions de l'ACDI. Au début de mars 1988, le gouvernement a rendu publique une nouvelle stratégie d'ensemble sur l'aide canadienne au développement international, intitulée Partageons notre avenir.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Expansion du Programme d'aide

En 1968, l'ACDI a remplacé le Bureau de l'aide extérieure comme organisme par lequel le Canada apporte son aide publique aux pays pauvres. Le budget de l'aide est passé rapidement de 11 millions de dollars en 1950 à 82 millions en 1960 et à 279 millions en 1967. L'ACDI a toutefois été créée sans l'adoption d'une loi et fonctionne toujours en vertu d'autorisations législatives et de pouvoirs de dépenser différents. Le mandat de l'ACDI n'a jamais été précisé. En théorie, elle doit conseiller le gouvernement pour toutes les questions touchant la coopération internationale pour le développement. En pratique, on a de plus en plus l'impression que l'ACDI est davantage influencée par l'administration au sein de laquelle elle doit oeuvrer qu'elle n'influence elle-même le processus d'élaboration des politiques.

En tant que pourcentage du PNB, l'aide extérieure a atteint un sommet de 0,54 p. 100 en 1975, puis est tombée à 0,40 p. 100 en 1980, avant de connaître une reprise graduelle. L'objectif provisoire, qui est actuellement de 0,5 p. 100, a été atteint en 1986-1987 et en 1988-1989. De plus, en février 1986, le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, a annoncé que le degré de libéralité du programme d'aide serait dorénavant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 100 p. 100, c'est-à-dire que tous les nouveaux décaissements seraient versés sous forme de subventions; des prêts à faible taux d'intérêt d'une valeur de plus de 200 millions de dollars ont ainsi été convertis en subventions. Par ailleurs, l'exposé budgétaire de février 1986, même s'il exemptait du gel des dépenses non législatives, l'aide extérieure et la défense, a réduit le montant prévu de l'APD de 1,5 milliard de dollars sur une période de cinq ans. Ce budget a reporté à plus tard l'augmentation du rapport APD/PND au niveau internationalement reconnu de 0,7 p. 100. L'exposé budgétaire de février 1987 a annoncé que plusieurs changements mineurs devant se traduire par une économie d'environ 160 millions de dollars au chapitre des dépenses réelles et touchant les pratiques concernant les états financiers et la gestion des fonds de l'APD. L'aide au développement a toutefois continué de croître en termes réels.

Le budget de 1989 a renversé cette tendance, en dépit de l'engagement pris en 1988 dans la stratégie de l'ACDI relativement aux niveaux et aux objectifs de l'aide:

> L'APD canadienne a atteint 0,5 p. 100 du PNB et restera à ce niveau jusqu'en 1990-1991. À compter de 1991-1992, le gouvernement vise à faire passer graduellement le rapport APD/PNB à 0,6 p. 100 en 1995, et à 0,7 p. 100 en l'an 2000.

L'exposé budgétaire de 1989 a établi le rapport APD/PNB à seulement 0,43 p. 100, alors qu'il était de 0,48 p. 100 en 1987-1988. En outre, selon les Documents budgétaires: "En 1990-1991, ce ratio recommencera à augmenter, pour passer à 0,45 p. 100. Par la suite, les engagements d'APD progresseraient de 0,005 point par année en proportion du PNB." À ce rythme, on ne pourra pas atteindre à nouveau l'objectif de 0,5 p. 100 avant l'an 2000. Le plafond annuel de 5 p. 100 imposé à la croissance des dépenses dans le budget de février 1990 a refréné cette remontée. Les prévisions de dépenses étaient d'au moins 116 millions de dollars inférieures au niveau promis de 0,45 p. 100, même si les documents budgétaires ont prévu malgré tout que celles-ci passeraient à 0,47 p. 100 du PNB d'ici 1994-1995.

Au moment d'interpréter les dépenses prévues au chapitre de l'APD, il faut tenir compte des différents systèmes d'information comptable

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et des changements administratifs et organisationnels récents, particulièrement lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons d'une année à l'autre. Au niveau global, la distinction la plus importante concerne les engagements de dépenses (sous forme de crédits) et les besoins financiers (sous forme de fonds) pour une année financière donnée. Tout ce qui est comptabilisé en tant qu'APD n'est pas toujours une dépense budgétaire. Les engagements de dépenses diffèrent du montant réel des sorties de fonds principalement parce qu'ils incluent les billets à ordre émis au nom d'institutions financières internationales, qui n'entraînent une sortie de fonds que lorsqu'ils sont encaissés par les institutions qui les détiennent; or, depuis quelque temps, le montant des encaissements, tel que prévu et inclus dans le Budget des dépenses principal, est sensiblement inférieur à la valeur nominale des nouveaux billets émis et comptabilisés au cours de la même année. L'exposé budgétaire de 1989 a mentionné des économies de 360 millions de dollars, ce qui a permis de réduire les dépenses d'APD à 2,443 milliards de dollars en 1989-1990. Toutefois, la réduction de l'APD nette n'a été que de 160 millions de dollars. En 1990-1991, les engagements au titre de l'APD sont passés de 189 millions à 2,909 milliards de dollars (voir le tableau 1 à la page suivante pour une ventilation complète) et les sorties de fonds ont connu une croissance moindre pour atteindre presque 2,6 milliards de dollars.

La restructuration du programme d'APD qui a eu lieu en 1988 complique davantage la situation. Le programme compte maintenant deux types d'activités: celles qui relèvent directement du gouvernement, qu'on appelle "initiatives nationales", et celles qui relèvent indirectement du gouvernement, étant donné qu'elles sont exécutées en collaboration avec divers organismes partenaires. Chaque groupe d'activités comprend des canaux d'assistance bilatéraux et multilatéraux (voir la figure 1, page 6).

Bien que l'APD ait été réduite de façon substantielle en 1989-1990, les frais d'administration sont passés à plus de 8 p. 100 du budget total de l'APD, ce qui est en grande partie attribuable à la décentralisation à laquelle on assiste au sein de l'ACDI. Ces frais font l'objet d'un examen, et les dépenses au titre de l'administration devraient atteindre 7 p. 100 de l'APD en 1990-1991. L'ACDI consacrera 2,257

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

milliards de dollars à l'APD sous forme de crédits en 1990-1991 et, au titre des décaissements, 2,167 milliards de dollars. En dépit de frais d'administration élevés, l'ACDI disposera en réalité de moins d'années-personnes en 1990-1991 qu'au cours de n'importe quelle période depuis 1983-1984 (voir la figure 2 à la page 8). Après quelques années de croissance importante, quoique plutôt irrégulière, le programme de l'APD n'est pas promis à un avenir aussi prometteur. (La figure 3, à la page 9, montre quels pourcentages du PNB l'APD a représentés au cours de la dernière décennie.) Étant donné les préoccupations que suscite l'importance du déficit fédéral, l'aide extérieure a perdu un peu de la faveur du public. Toutefois, le budget à ce poste reste malgré tout plus élevé cette année que l'an dernier et la méthode de financement préétablie continuera d'être utilisée à long terme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1: Aide publique au développement, 1989-1991

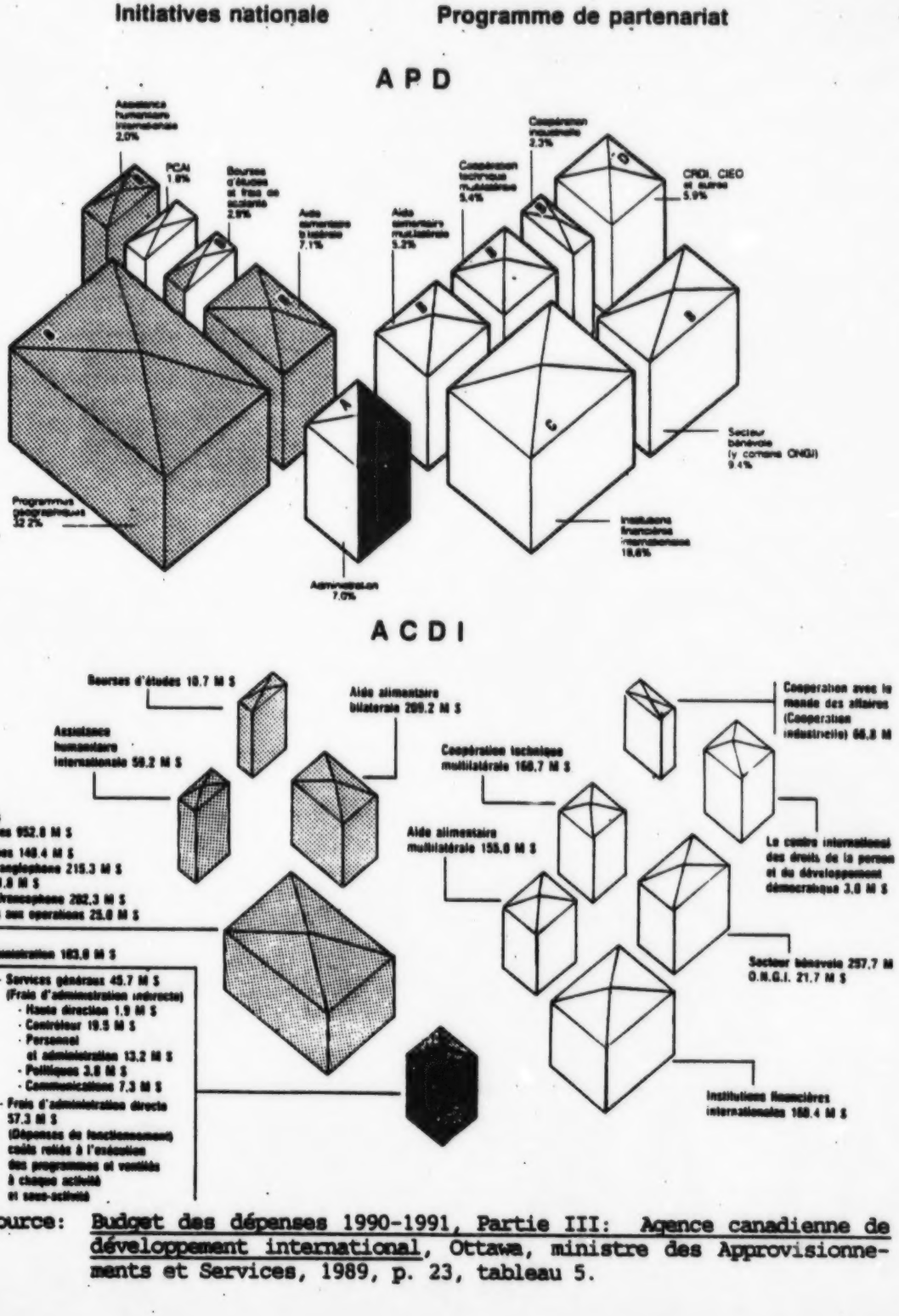
(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Programme de partenariat			
Institutions financières internationales			
ACDI	236	250	14
Ministère des Finances	230	299	69
Appui au secteur bénévole	242	258	16
Organismes internationaux non gouvernementaux	21	22	1
Centre de recherches pour le développement international	109	114	5
Centre international de développement des océans	10	12	2
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (ACDI)	2	3	1
Collaboration industrielle (ACDI)	61	67	6
Coopération technique multilatérale (ACDI)	154	161	7
Aide alimentaire multilatérale (ACDI)	169	155	-14
Subventions et contributions (Affaires extérieures)	42	46	4
Total partiel: Programme de partenariat	1 276	1 387	111
Initiatives nationales			
Aide alimentaire bilatérale	197	209	12
Bourses d'études			
ACDI	13	11	-2
Affaires extérieures	9	11	2
Aide aux étudiants étrangers	61	64	3
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	49	53	4
Assistance humanitarie internationale (ACDI)	60	59	-1
Information sur le développement (CIDA)	--	7	7
Programmes géographiques (ACDI)	866	953	87
Total partiel: Initiatives nationales	1 255	1 367	112
Ressources administratives et réserves			
Ressources administratives reliées à l'APD:			
ACDI	110	103	-7
Affaires extérieures	107	90	-17
Autres ministères du gouvernement	12	13	1
Réserves	9	1	-8
Total partiel: Ressources administratives et réserves	238	207	-31
Aide publique au développement - brute	2 769	2 961	192
Moins: Remboursements de prêts des années antérieures	49	52	3
Aide publique au développement - nette	2 720	2 909	189

Source: Budget des dépenses 1990-1991, Partie I: Plan de dépenses du gouvernement, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990, p. 50, tableau 5.4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1: Aide publique au développement par canal d'assistance, 1990-1991

Ventilation de l'APD en pourcentage et répartition des ressources de l'ACDI par voie d'acheminement, 1990-1991

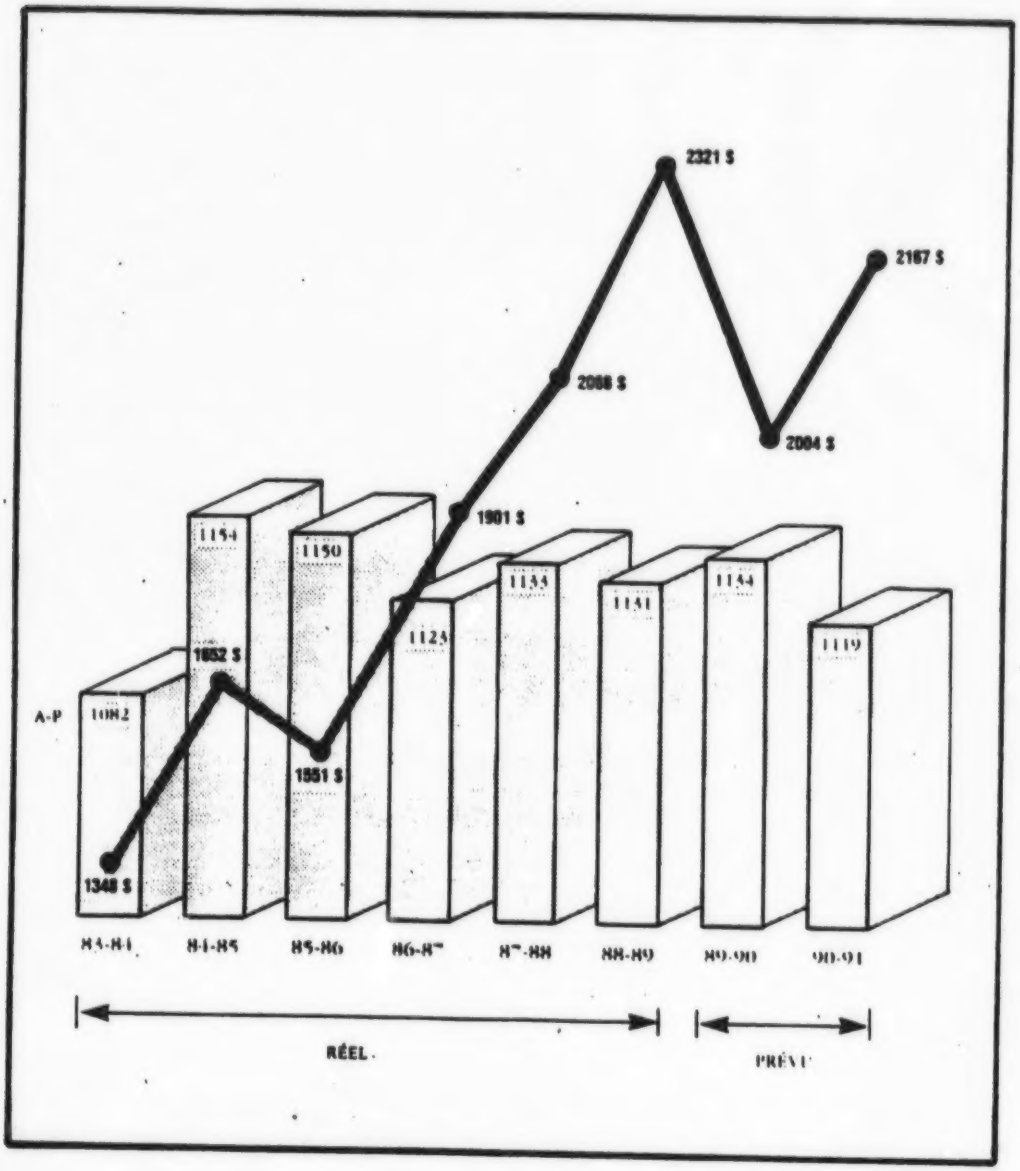


Source: Budget des dépenses 1990-1991, Partie III: Agence canadienne de développement international, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1989, p. 23, tableau 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

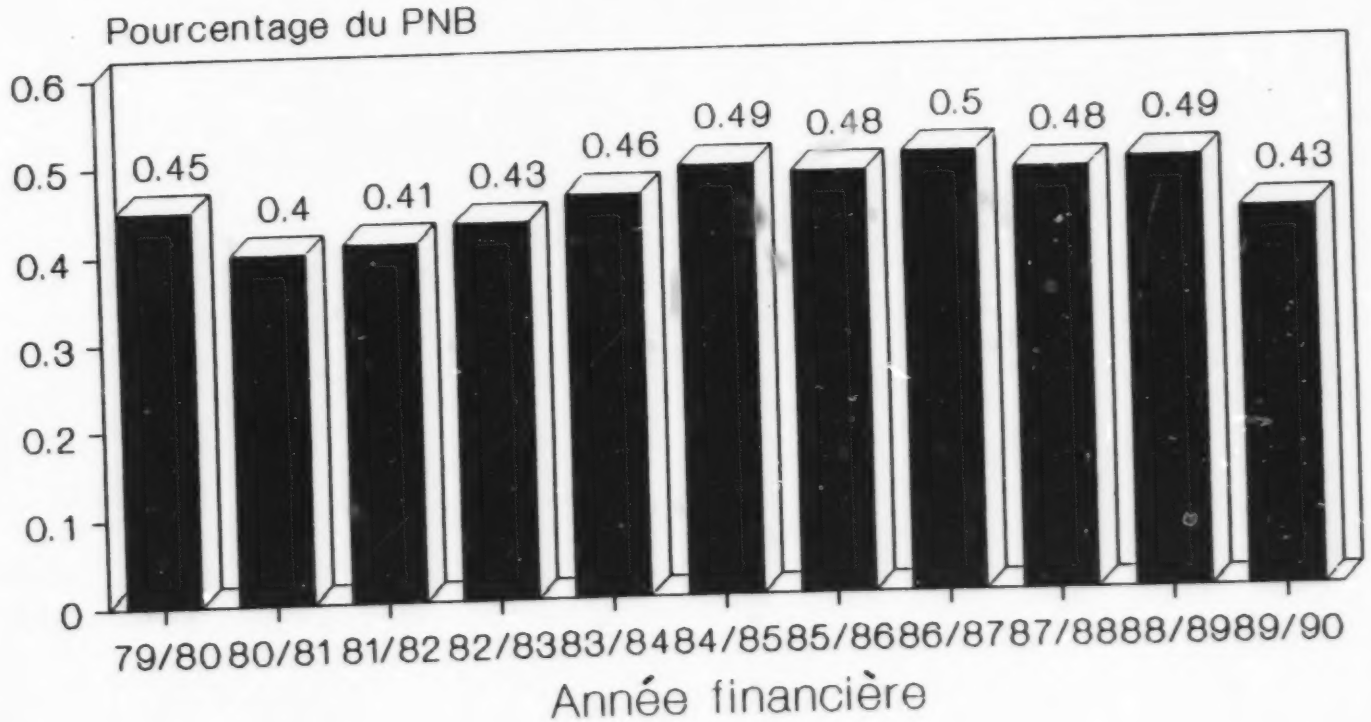
Figure 2

Années-personnes c. dépenses de l'ACDI (en millions de dollars)



Source: Budget des dépenses 1990-1991, Agence canadienne de développement international, p. 66, tableau 17.

ASSISTANCE PUBLIQUE AU DEVELOPPMENT
(% du PNB par année financière)



APD est le montant du Budget des dépenses.

Figure 3

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Nouvelle orientation de l'aide

La politique d'aide du Canada évolue lentement en accordant de moins en moins d'importance aux transferts massifs de capitaux et de produits. M. Marcel Massé, ancien président de l'ACDI, signalait dans le Rapport de l'Agence de 1980-1981 que:

> L'ACDI investit maintenant davantage dans le capital humain; elle s'attache moins exclusivement aux projets d'infrastructure économique, qu'à ceux qui favorisent davantage l'éducation, la santé et les relations humaines. L'une des leçons primordiales de notre expérience est qu'il faut reconnaître aux autres le droit de choisir leur propre voie.

Selon le Budget des dépenses, les objectifs de l'APD sont les suivants:

> Appuyer les efforts déployés par les pays en voie de développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir largement les bienfaits du développement parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement.

Dans les années 70, le gouvernement a publié la Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, stratégie détaillée qui n'a toutefois pas donné les résultats attendus et qui mettait l'accent sur la justice sociale, la participation et les "besoins de base". En 1984, un bilan de la politique d'aide a été publié, mais ce n'est pas avant 1988 que le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie, à la suite de la publication d'un Livre vert du gouvernement et de trois rapports de comités parlementaires.

La nouvelle stratégie, intitulée Partageons notre avenir, opère un changement important de politique ainsi qu'une réorganisation opérationnelle de l'ADP, fondés largement sur les recommandations figurant dans l'important rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes publié en mai 1987 sous le titre Qui doit en profiter?. Le programme est maintenant divisé en deux parties dont l'importance et le financement sont égaux: un programme de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

partenariat visant à appuyer les organismes canadiens et internationaux oeuvrant selon cette formule (ONG, banques de développement, etc.), et un programme d'initiatives nationales visant l'aide bilatérale, surtout de gouvernement à gouvernement. La Charte de l'APD en assure la cohérence et renferme les "principes et priorités" ci-dessous, tels que la ministre, l'hon. Monique Landry, les a résumés:

1. L'objectif primordial de l'aide publique canadienne au développement est de venir en aide aux pays et aux populations les plus pauvres du globe.

2. Le programme canadien d'aide au développement doit viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles des pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes, en harmonie avec l'environnement naturel.

3. Les besoins de développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'aide au développement.

4. L'aide au développement doit contribuer à renforcer les liens entre les institutions et les citoyens canadiens et ceux des pays du tiers monde... Autrement dit, le partenariat.

Ayant ainsi établi les fondements d'une politique d'APD, le gouvernement a de plus énoncé les priorités suivantes en vue de mieux guider les activités et les programmes d'aide:

- soulager la pauvreté;
- concevoir une politique d'ajustement structurel qui tienne compte de ses répercussions sur les populations qu'elle est destinée à aider;
- mettre davantage l'accent sur le rôle des femmes dans le développement;
- encourager l'élaboration de programmes qui respectent l'environnement et qui protègent l'écosystème;
- assurer la sécurité alimentaire;
- mettre l'accent sur l'approvisionnement en énergie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il s'est produit depuis plusieurs événements qui pourraient influencer de façon déterminante l'évolution de la stratégie canadienne en matière d'aide publique au développement. M. Marcel Massé occupe de nouveau la présidence de l'ACDI après avoir été pendant plusieurs années directeur exécutif du Canada auprès du FMI. Compte tenu de l'endettement chronique du Tiers monde, M. Massé plaide pour l'établissement de liens plus étroits entre l'aide et les programmes d'ajustement axés sur le marché que réclament les prêteurs et créanciers officiels. Les gouvernements occidentaux font eux-mêmes face à de nouvelles demandes d'aide de grande envergure pour supporter les changements révolutionnaires qui balaient l'Europe de l'Est. Certains craignent qu'il n'en résulte une réduction de l'aide accordée aux pays en voie de développement.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons brièvement les principaux réseaux bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux de l'ACDI, ainsi que les éléments du programme de l'APD qui ne sont pas administrés par l'Agence. En ce qui concerne l'exercice 1990-1991, la répartition générale pour les principaux canaux d'assistance est la suivante: aide intergouvernementale bilatérale directe, c.-à-d. les sommes consacrées aux programmes géographiques et un montant de 209 millions de dollars au titre de l'aide alimentaire bilatérale: 1,062 milliard de dollars (39,9 p. 100 du total de l'APD); aide multilatérale, notamment un montant de 155 millions de dollars au titre de l'aide alimentaire: 865 millions de dollars (29,7 p. 100 du total); appui au secteur bénévole canadien et international: 280 millions de dollars (9,4 p. 100 du total). Le montant consacré à l'aide alimentaire est de 364 millions de dollars, ce qui représente 12,5 p. 100 de l'APD. L'assistance humanitaire internationale, qui avait atteint un sommet de 88,7 millions de dollars en 1984-1985 en raison de la famine en Éthiopie, a reçu 59 millions de dollars pour l'exercice 1990-1991, soit 2 p. 100 de l'APD.

C. Aide bilatérale

Dans le cadre de l'APD, l'aide bilatérale sert directement à la réalisation de projets (plus de 1 300 dans plus de 110 pays) convenus par le Canada et le gouvernement bénéficiaire. Aux termes d'une ancienne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règle de l'ACDI, 80 p. 100 des biens et services destinés à cette aide bilatérale de gouvernement à gouvernement devaient provenir du Canada. Ce pourcentage comprenait les frais d'expédition. Le contenu canadien des biens et des services achetés devait être d'au moins 66,6 p. 100. Les détracteurs du programme d'aide font valoir avec force que l'"aide liée" a pour effet de réduire considérablement la valeur de l'assistance offerte aux pays bénéficiaires (en moyenne, d'environ 20 p. 100). Comme elle représente une forme déguisée de subvention aux exportateurs du pays donateur, ils craignent aussi qu'elle ne fausse les priorités du programme d'aide en amenant ce pays à accorder, dans le processus de sélection, trop de poids à ses intérêts commerciaux.

Des facteurs et des intérêts canadiens, qu'ils soient politiques, commerciaux ou liés au développement, vont continuer à jouer un grand rôle dans l'établissement des critères d'admissibilité à l'aide bilatérale. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle stratégie, le gouvernement a accordé la priorité au développement. L'ancienne classification des pays a été abolie, si bien que tous les pays en développement qui sont indépendants, à l'exception de ceux figurant sur une brève liste de pays exclus, peuvent être admissibles à toutes les formes d'aide. L'aide bilatérale devait toutefois être plus concentrée; 75 p. 100 de cette aide sera accordée à 30 pays ou groupes régionaux. À partir de 1987, 65 p. 100 de l'aide ira aux pays du Commonwealth et de la francophonie. L'aide devait être répartie comme suit entre les régions: 45 p. 100 pour l'Afrique, 39 p. 100 pour l'Asie et 16 p. 100 pour les Amériques. Le Canada s'est montré fort généreux au moment des famines en Afrique, et les besoins pressants de ce continent sont maintenant examinés en priorité. De plus, en Afrique australe, l'aide annuelle accordée aux pays limitrophes de l'Afrique du Sud par l'entremise de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA) devait passer de 30 à 40 millions de dollars afin d'aider ces pays à diminuer leur dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud. Le gouvernement a également confirmé son engagement d'atteindre un objectif de 0,15 p. 100 du PNB pour l'aide accordée aux pays les moins avancés (PLMA), dont bon nombre sont situés en Afrique au sud du Sahara.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En ce qui concerne chacun des pays admissibles, le Cabinet établit chaque année, confidentiellement, des chiffres indicatifs de planification de portée quinquennale, en tenant compte des critères suivants:

- les besoins du pays en matière de développement;
- la volonté et la capacité du pays de gérer efficacement l'aide reçue;
- la qualité des politiques économiques et sociales du pays, ou sa volonté de les améliorer;
- l'état des relations politiques et économiques entre le Canada et le pays;
- la performance du pays en matière du respect des droits de la personne;
- la volonté des autorités du pays de faire participer la population au processus de développement.

Les règles régissant "l'aide liée" ont été considérablement assouplies, sauf en ce qui concerne l'aide alimentaire. L'exigence bilatérale générale de 80 p. 100 a été réduite à 66,6 p. 100 et, dans le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara et des PLMA d'autres régions, à 50 p. 100.

En 1990-1991, on prévoit que les dépenses liées aux programmes géographiques atteindront 953 millions de dollars, comparativement à des crédits de 866 millions de dollars en 1989-1990 et à des dépenses réelles de 897 millions de dollars en 1987-1988. On estime que l'aide alimentaire bilatérale s'élèvera à 209 millions de dollars en 1990-1991, comparativement à 197 millions de dollars en 1989-1990 et à 263,9 millions de dollars en 1987-1988. Les dépenses totales du gouvernement au chapitre des initiatives nationales -- qui incluent également les montants consacrés à l'assistance humanitaire internationale, à l'information sur le développement, à l'aide aux étudiants étrangers et à la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale -- devraient atteindre 1,367 milliard de dollars en 1990-1991, ce qui représente une diminution par rapport au chiffre de 1,255 milliard de dollars en 1989-1990 et aux dépenses réelles de 1,32 milliard de dollars en 1987-1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Aide multilatérale

Il s'agit de l'aide que le Canada accorde à d'autres pays par l'intermédiaire de contributions versées à quelque 85 organismes internationaux (principalement des Nations Unies) et institutions financières. En 1990-1991, cette aide s'élèvera à près de 865 millions de dollars, soit environ 30 p. 100 du budget de l'APD (ce qui représente une baisse par rapport au sommet de 45 p. 100 enregistré en 1979) et environ 25 p. 100 du budget de l'ACDI. En 1989-1990, un montant de 789 millions de dollars avait été prévu pour les programmes multilatéraux alors qu'en 1989-1990, les dépenses réelles avaient atteint 785 millions de dollars. L'aide multilatérale n'est pas "liée", sauf l'aide alimentaire multilatérale, qui devrait atteindre 155 millions de dollars en 1990-1991, c'est-à-dire un peu moins que ce qui avait été prévu en 1989-1990. Ces types d'aide multilatérale, ainsi que les subventions accordées aux organisations non gouvernementales internationales par l'entremise du ministère des Affaires extérieures, constituent le volet international de ce qu'on appelle maintenant le Programme de partenariat, par opposition au Programme des initiatives nationales.

Parmi les organismes et programmes des Nations Unies que le Canada appuie par des subventions ou des prêts multilatéraux, mentionnons le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population. Le Canada consacre également des fonds à l'Organisation mondiale de la santé, à l'aide aux réfugiés, à la recherche agricole internationale, à la Fédération internationale pour le planning familial et au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Les contributions du Canada se composent surtout de subventions accordées sur une base annuelle.

Le Groupe de la Banque mondiale et les banques de développement qui oeuvrent en Amérique latine, en Afrique, en Asie et aux Antilles reçoivent une aide substantielle du Canada. Ces institutions prêtent de l'argent aux pays en développement, généralement dans le cadre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de grands projets d'investissement et, de plus en plus, pour des programmes de rajustement structurel qui sont normalement assortis de conditions imposées par le Fonds monétaire international (FMI). Le Canada accorde habituellement son aide sous forme de crédits en vue de la participation au capital des banques et sous forme de prêts pour leurs fonds concessionnels spéciaux. Les prêts assortis de conditions favorables que consent la Banque mondiale proviennent principalement de reconstitutions périodiques des fonds, qui sont en fait des promesses de contributions échelonnées sur plusieurs années.

E. Programmes d'appui au secteur bénévole, bourses d'études et coopération avec le monde des affaires

De nombreux Canadiens sont désireux de répondre aux besoins des pays moins riches par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG). Celles-ci contribuent, dans le cadre de projets de développement efficaces et peu coûteux, à accroître l'autosuffisance de ces pays de sorte qu'ils puissent répondre à leurs besoins de base. L'ACDI accorde des subventions égales aux dons qui sont faits à plus de 400 organismes bénévoles privés, et elle contribue aussi aux budgets d'institutions non gouvernementales. Dans le cadre du Programme de partenariat, le secteur bénévole recevra 9,4 p. 100 de l'APD, soit 280 millions de dollars en 1990-1991.* L'aide aux ONG canadiennes est passée à 258 millions de dollars par rapport au montant de 242 millions de dollars prévu pour 1989-1990. La réaction généreuse des Canadiens face à la famine en Afrique a attiré l'attention sur le recours aux ONG pour administrer les programmes d'aide. C'est pour cela, et également en raison de la décentralisation de certaines opérations de l'ACDI, que de nouvelles formes d'entreprises mixtes ONG-gouvernement pourraient avoir une application plus vaste dans le processus d'aide. Il semble que le public

---

* Ce chiffre de 255 millions de dollars, inclut un montant de 22 millions de dollars versé aux organisations non gouvernementales internationales. À compter de l'exercice 1989-1990, les contributions versées à ces organismes, qui figuraient auparavant sous la rubrique "Coopération technique multilatérale", seront énumérées sous la rubrique "Appui au secteur bénévole".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

appuie fortement l'idée d'élargir le rôle des ONG. L'Institut Nord-Sud, dans un rapport présenté en mars 1988 et intitulé Ponts de l'espoir?, soulève toutefois d'importantes questions à ce sujet.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie, le gouvernement doit sensiblement revaloriser le rôle des collèges et des universités. En outre, des centres d'excellence et des centres d'information régionaux voient le jour. Des ressources plus considérables sont affectées à l'éducation et aux activités de sensibilisation du public, dont le budget devrait représenter 1 p. 100 de l'APD. D'ici 1993, le nombre de bourses d'études destinées aux étudiants du tiers monde devrait doubler, pour atteindre le chiffre de 12 000 bourses par an. Environ la moitié d'entre elles seront consacrées à la poursuite d'études au Canada. Ce chiffre ne représente toujours qu'environ 1,5 p. 100 de l'APD, mais le gouvernement a promis que "le développement des ressources humaines deviendra l'élément principal de tous les programmes avec chacun des pays".

Un autre secteur d'activité en expansion est celui de la coopération avec le monde des affaires, qui relevait auparavant de la Division de la coopération industrielle de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI et qui aide à orienter l'investissement privé canadien vers des projets commerciaux susceptibles de profiter aux pays en développement ainsi qu'aux entreprises canadiennes. L'ACDI finance des études de faisabilité et de mise en route réalisées par des sociétés canadiennes qui enquêtent sur les possibilités d'établir des coentreprises dans des pays en développement. Une distinction doit être faite entre l'aide au développement du tiers monde apportée par les entreprises canadiennes et l'aide visant à favoriser les exportations des pays riches. Bon nombre d'experts dans le domaine du développement s'opposent fermement à ce qu'on appelle le "crédit mixte", soutenant que les investissements commerciaux et la promotion des exportations ne devraient pas se faire sous le couvert de l'"aide".

Les fonds et les années-personnes consacrés à la coopération avec le monde des affaires ont beaucoup augmenté depuis peu, grâce à de nouvelles affectations et à une réorganisation interne. La nouvelle stratégie fait également ressortir le rôle essentiel des initiatives du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

secteur privé dans le domaine du développement des ressources humaines sur place. En 1990-1991, le budget de la coopération industrielle s'élèvera à 61 millions de dollars, soit 2,2 p. 100 de l'APD. Ce montant constitue une augmentation de près de 20 p. 100 par rapport aux prévisions de l'exercice précédente (61 millions de dollars), alors que les dépenses réelles engagées en 1987-1988 ne s'élevaient qu'à 38,5 millions de dollars.

F. Autres intermédiaires de l'APD

Ces autres intermédiaires représentent un peu plus du cinquième du budget total de l'APD.

1. Centre de recherches pour le développement international

Le CRDI, fondé en 1970, est un organisme public financé par le Canada pour promouvoir, encourager, appuyer et diriger des recherches sur les problèmes des pays en développement et sur les moyens d'appliquer et d'adapter les connaissances scientifiques, techniques et autres au développement économique et social de ces pays.

Le Conseil des gouverneurs chargé de fixer le programme d'action du CRDI comprend 11 Canadiens et 10 représentants d'autres pays. Le siège social est situé à Ottawa et des bureaux régionaux sont ouverts à Singapour, Bogota, Dakar, Le Caire et Nairobi. En 1990-1991, le budget prévu pour les activités du Centre sera de 114 millions de dollars (3,9 p. 100 de l'APD), comme en 1988-1989, alors qu'il était de 104,3 millions de dollars en 1987-1988. Depuis quinze ans, le CRDI a parrainé plus de mille projets dans cent pays.

L'existence du Centre est liée à la croyance selon laquelle la meilleure manière de fournir aux pays en développement les moyens scientifiques et technologiques qui répondent à leurs besoins est de leur permettre d'effectuer leurs propres recherches et, ainsi, de former leurs propres scientifiques et de répandre les connaissances. Le Centre favorise la recherche dans les régions tropicales semi-arides, dans sa lutte pour l'amélioration de l'alimentation et de la production d'aliments. Ses efforts de recherche portent aussi sur les forêts, les pêches, l'énergie, la santé et l'éducation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Ministère des Finances

Le Ministère fournit la contribution du Canada à la Banque mondiale (BIRD) ainsi qu'à l'Association internationale de développement, qui consent des prêts assortis de conditions favorables, ainsi qu'à plusieurs institutions du même genre relevant du Fonds monétaire international (FMI). Le financement de l'Association a fait l'objet de pressions ces dernières années, à cause de l'accroissement des besoins par rapport à ses ressources limitées et de la diminution de l'engagement des États-Unis concernant la reconstitution de ses fonds. Le Canada pourrait jouer un rôle clé en influençant la réaction des Institutions financières internationales (IFI) face à la misère des pays du tiers monde. Le ministère des Finances fournira 299 millions de dollars (10,3 p. 100 de l'APD) aux institutions de la Banque mondiale et du FMI en 1990-1991 comparativement à 230 millions de dollars en 1989-1990. L'ACDI va également accorder 250 millions de dollars aux banques régionales en 1990-1991, ce qui portera le total d'aide financière multilatérale à 549 millions de dollars, soit 18,9 p. 100 de l'APD. Le budget prévu à ce chapitre en 1989-1990 était de 466 millions de dollars, alors que les dépenses réelles engagées en 1987-1988 avaient atteint 449,3 millions de dollars.

3. Ministère des Affaires extérieures
et autres organismes fédéraux

Le ministère des Affaires extérieures surveille le financement de deux sociétés d'État (le CRDI et le CIEO, Centre international d'exploitation des océans) et verse des contributions à un certain nombre d'organisations multilatérales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que le Programme de bourses du Commonwealth. Postes Canada et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social apportent aussi un soutien financier à des organismes de développement international. Pour 1990-1991, le budget du programme d'aide directe (subventions et bourses d'études) des Affaires extérieures s'élève à 57 millions de dollars (2 p. 100 de l'APD), comparativement au montant de 51 millions de dollars accordé en 1989-1990. Le ministère est également

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

chargé de l'administration de l'APD à l'étranger. Le budget de fonctionnement de 1989-1990 a indiqué une augmentation de 68 millions de dollars au chapitre de la décentralisation des opérations de l'ACDI, activité clé de la nouvelle stratégie en matière d'APD. Le budget administratif total de l'APD passe à 238 millions de dollars (8,3 p. 100 des dépenses) en 1989-1990. Il n'était que de 4,6 p. 100 de l'APD en 1987-1988. En 1990-1991, ces coûts tomberont à 207 millions de dollars, soit 7,1 p. 100 de l'APD. Le budget du CIEO a augmenté de 25 p. 100 en 1989-1990 et passera à 12 millions de dollars en 1990-1991.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources finance la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale, société créée en 1981 pour aider les pays en développement à réduire leur dépendance à l'égard du pétrole importé en se servant des compétences du Canada dans le domaine de l'exploration et de la technologie du pétrole et du gaz. Sa contribution, qui a atteint 53,2 millions de dollars en 1984-1985, est tombée à 22,6 millions l'année suivante. En 1990-1991, la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale recevra 53 millions de dollars, ce qui représente une augmentation par rapport au montant de 49 millions de dollars qui avait été prévu en 1989-1990. La Corporation a dépensé 63,4 millions de dollars en 1987-1988.

4. Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique

C'est en juin 1986 que la notion d'un nouvel instrument d'aide publique au développement a été proposée pour la première fois par un comité parlementaire et en décembre suivant qu'elle a été acceptée par le gouvernement. Deux rapporteurs l'ont ensuite étudiée et ont fait des propositions au gouvernement en juillet 1987. En vertu de la loi créant le Centre, adoptée en septembre 1988, celui-ci sera situé à Montréal et son budget s'élèvera pour la première année à 1 million de dollars et, d'ici 1992, à 5 millions de dollars par an. Le budget de 1990-1991 prévoit un montant de 3 millions de dollars pour le Centre, à même les fonds affectés à l'ACDI. Cela s'ajoute aux 3 millions de dollars déjà affectés. En décembre 1989, M. Ed Broadbent est devenu le premier dirigeant du Centre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Gouvernements provinciaux

Les provinces s'occupent aussi de développement international en contribuant à la coopération entre institutions et en versant des subventions de contrepartie visant à favoriser le travail des ONG. Les contributions des gouvernements provinciaux ont diminué en 1987-1988, ne s'élevant qu'à 10,1 millions de dollars. L'Alberta était la province la plus généreuse, mais elle a sensiblement diminué ses contributions au cours des dernières années.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. L'aide et les droits de la personne

Depuis le milieu des années 70, les parlementaires se montrent de plus en plus intéressés à établir un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne dans les pays bénéficiaires. La décision du gouvernement Carter d'interrompre l'aide américaine à plusieurs pays qui violaient gravement les droits de la personne a incité plusieurs députés à soumettre des projets de loi en ce sens. En novembre 1982, un sous-comité du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes recommandait que:

> Le Canada devrait réduire substantiellement ou interompre les programmes canadiens d'aide au développement, ou encore ne pas en lancer de nouveaux, dans les pays où les violations flagrantes et systématiques des droits de la personne empêchent la réalisation de l'objectif fondamental que constitue l'aide aux pauvres.

Le gouvernement a accepté que les droits de la personne puissent constituer un facteur décisionnel dans les cas extrêmes ("violations graves et systématiques"), tout en soulignant la nécessité de faire preuve de prudence dans d'autres cas.

Au cours des audiences publiques du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, la question des droits de la personne a revêtu une grande importance. Dans son rapport final intitulé Indépendance et internationalisme, publié en juin 1986, le Comité a déclaré

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que les droits de la personne devaient constituer une priorité de la politique extérieure du Canada, et il a repris les propositions faites par le sous-comité en 1982. Il a aussi recommandé que les agents du service extérieur reçoivent une formation dans le domaine des droits de la personne et que l'on crée un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique, financé avec des fonds de l'APD, afin de mettre sur pied des projets spéciaux visant à prévenir les violations des droits de la personne. La réponse du gouvernement, publiée en décembre 1986, a été largement favorable aux recommandations du Comité. Toutefois, le gouvernement a reporté sa décision finale sur plusieurs questions, préférant attendre les conclusions du nouveau Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes et du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, présidé par M. William Winegard, député conservateur, qui venait d'entamer sa propre étude des politiques et programmes d'aide publique au développement.

Dans son rapport final intitulé Qui doit en profiter?, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a fait plusieurs recommandations audacieuses liant le développement et les droits de la personne, notamment:

- L'application de "principes directeurs" aux situations d'urgence ainsi qu'à long terme, dans un souci d'équité, d'aide aux organismes non gouvernementaux et de sensibilisation aux besoins des victimes;

- La création d'une unité et d'un cadre de fonctionnement général à l'ACDI afin d'aider les décideurs et les exécutants; on y inclurait un système de classification de base qui permettrait d'évaluer le respect des droits de la personne dans les pays bénéficiaires selon une grille d'évaluation comportant des cotes, de "négatif" à "positif";

- L'obligation de publier et de soumettre à l'étude de comités parlementaires des rapports annuels fondés sur les critères précités;

- "Que le Canada tente de faire inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne";

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Qu'on insiste davantage sur la promotion des droits de la personne par des mesures positives, comme le projet de création d'un institut;

- Que le développement soit lié à la démilitarisation et qu'on interdise l'exportation d'armements du Canada vers tout pays inadmissible à une aide bilatérale en raison de ses violations des droits de la personne.

Bien qu'aucune recommandation n'ait été carrément rejetée, le gouvernement est demeuré vague dans sa réponse. Il a notamment repoussé l'idée d'une grille d'évaluation basée sur l'attitude d'un pays à l'égard des droits de la personne ainsi que la suggestion de rendre publiques les évaluations de la situation des droits de la personne dans des rapports annuels.

B. Remise en question de l'aide étrangère: Qui doit en profiter?

Le rapport final du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur intitulé Qui doit en profiter?, publié en mai 1987, constituait la première étude importante de la politique extérieure du Canada effectuée depuis la réforme de la Chambre des communes en février 1986. Il proposait des changements importants à de nombreux niveaux de la politique, de la programmation et de l'organisation de l'aide publique au développement. Dans sa réponse, Pour bâtir un monde meilleur, déposée le 18 septembre 1987, le gouvernement a accueilli favorablement le rapport, affirmant avoir accepté intégralement 98 des 115 recommandations et n'en n'avoir rejeté que 4. Outre les recommandations du Comité concernant l'établissement d'un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne, voici quelques autres grandes mesures recommandées dans le rapport Winegard (les réponses du gouvernement figurent entre parenthèses):

. Adoption d'une Charte de l'aide au développement établissant que celle-ci vise surtout à aider les pays et les populations les plus pauvres du globe à renforcer leurs ressources humaines et institutionnelles, charte qui serait assortie d'un mandat législatif clair pour l'ACDI (Charte acceptée, mais mesure législative rejetée);

. Développement des ressources humaines comme objectif central de l'aide canadienne (accepté);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Assouplissement de la règle des 80 p. 100 pour abaisser la part de l'aide bilatérale liée à 50 p. 100, en vue de favoriser les achats dans le tiers monde et le recours au commerce comme outil de développement (accepté en partie);

- Soutien aux institutions multilatérales et approche prudente dans le dialogue portant sur l'aide et la politique entre pays récipiendaires et pays donateurs (accepté);

- Plus grand recours aux subventions de contrepartie pour les secours d'urgence et à l'aide aux réfugiés (accepté);

- Recours plus modéré à l'aide alimentaire (rejeté);

- Plus grand intérêt pour les problèmes urbains et environnementaux (accepté);

- Abolition du système actuel des catégories de pays et limitation à 30 du nombre des pays du programme de concentration (accepté);

- Adoption de dispositions législatives visant à créer le poste de ministre du Développement international ainsi que le Conseil chargé de la politique de développement (poste de ministre accepté, le reste rejeté);

- Décentralisation majeure du personnel et du pouvoir de décision de l'ACDI au profit des agents sur le terrain, accompagnée de la création outre-mer de quatre "Centres de partenariat du Canada" (accepté en partie);

- Augmentation de 10 à 15 p. 100 de la part de l'APD consacrée au financement des programmes visant à soutenir des projets de développement précis entrepris par les ONG, les établissements d'enseignement et les entreprises, en favorisant la participation du secteur privé (accepté en partie);

- Adoption par l'ACDI d'une nouvelle stratégie d'information du public et d'évaluation de ses programmes (accepté);

- Établissement, par la voie législative, du seuil de financement de l'APD à 5 p. 100 du PNB, avec l'engagement de l'augmenter annuellement pour atteindre 6 p. 100, et rétablissement partiel de l'autorisation accordée à l'ACDI de reporter d'une année à l'autre les crédits inutilisés (objectif et autorisation de report acceptés, mais mesure législative rejetée).

Le Comité des affaires étrangères a conclu son rapport en insistant sur le fait que les activités d'aide pourraient se révéler

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

absolument inutiles si l'on n'arrivait pas à résoudre le grave problème de l'endettement du tiers monde. Le gouvernement a annoncé en 1987 qu'il annulait les dettes au titre de l'APD (d'une valeur de 672 millions de dollars) d'un certain nombre de pays de la francophonie et du Commonwealth de l'Afrique au sud du Sahara. Des mesures législatives à cette fin ont été adoptées par la Chambre des communes en juin 1989.

C. Conclusion: L'aide extérieure en période de transition

Le Canada a maintenant une nouvelle stratégie pour l'an 2000 qui reflète la réaction positive du gouvernement à l'égard du rapport Winegard. La réaction du public et des experts a aussi été favorable dans l'ensemble. Toutefois, des questions subsistent, et il faudra faire beaucoup de choix difficiles dans l'avenir. La publication de la stratégie même a été retardée de plusieurs mois en raison de négociations entre l'ACDI et le Conseil du Trésor concernant le financement du plan de décentralisation. Ce plan prévoit la création de quatre bureaux régionaux et le triplement du nombre des employés de l'ACDI à l'étranger, qui doit passer à 370. L'augmentation des coûts assumés par les Affaires extérieures et l'enveloppe de l'aide n'a pas été calculée dans les prévisions établies en 1988-1989, mais on prévoyait que ces coûts atteindraient 68 millions de dollars en 1989-1990. Dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité de l'approbation des projets bilatéraux de 5 millions de dollars ou moins est déléguée aux bureaux régionaux. Fonctionnaires et partenaires de l'APD ont à relever le défi de s'adapter aux nouvelles circonstances. Les mesures de restriction annoncées dans le budget d'avril 1989 signifient également que la stratégie doit être mise en oeuvre avec moins de ressources que prévu; la plupart des programmes subiront donc des compressions. Un autre réduction de 70 millions de dollars du budget des Affaires extérieures annoncée en décembre 1989 donnera lieu à une révision des activités de décentralisation au sein de l'ACDI.

Le Cabinet, quant à lui, devra prendre des décisions controversées à propos de l'admissibilité et des droits de la personne. Beaucoup d'ONG et de groupes de défense des droits de la personne se sont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

élevés contre la reprise de l'aide bilatérale au Salvador en 1984 et au Guatemala en 1987. Haïti pose une autre énigme en ce qui concerne les droits de la personne et l'"avancement démocratique". À la suite de la violence électorale et du retour au pouvoir de l'armée en 1988, le Canada a suspendu l'aide bilatérale prévue. En juin 1988, le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes a recommandé une suspension analogue dans le cas de l'Éthiopie si ce pays ne répondait pas à des conditions rigoureuses. En mars 1989, le Canada a menacé de retirer son aide au Soudan en raison de la guerre civile qui y sévissait. L'aide est en effet une forme d'intervention qui s'accompagne de risques inévitables. Le gouvernement a choisi de ne pas suivre les recommandations du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui préconisait la précision, la divulgation et la transparence des critères établissant un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne. Toutefois, en raison du nouveau cadre maintenant en place, les préoccupations du public et du Parlement ne manqueront pas d'avoir un impact plus important que dans le passé sur le processus nécessairement politique de la prise de décisions en matière d'aide.

CHRONOLOGIE

1950 - Le Canada ratifie le Plan de Colombo pour le développement économique coopératif de l'Asie.

1960 - Création d'un Bureau de l'aide extérieure (BAE).

1968 - Création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI); son premier président est M. Maurice Strong.

1969 - La Commission Pearson sur le développement international recommande que l'objectif minimal d'APD soit de 0,7 p. 100 du PNB pour tous les pays industrialisés.

1970 - M. Paul Gérin-Lajoie devient président de l'ACDI. Le CRDI est mis sur pied pour promouvoir la coopération technique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1975 - La Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, publiée par l'ACDI, définit les objectifs suivants: aider les pays les plus pauvres, encourager l'autosuffisance des pays du tiers monde et porter l'attention sur les besoins de base.

juillet 1983 - M^me^ Margaret Catley-Carlson est nommée présidente de l'ACDI.

novembre 1984 - L'hon. David MacDonald est nommé Coordonnateur des secours d'urgence pour la famine en Afrique. Le budget prévu pour l'APD est réduit de 180 millions de dollars.

mai 1985 - Le budget réduit l'aide prévue d'un autre montant de 50 millions de dollars. L'objectif de 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990 est toutefois maintenu.

février 1986 - Le budget réduit encore de 1,5 milliard de dollars les crédits d'APD pour les cinq années suivantes. L'objectif de 0,6 p. 100 est reporté à 1995 et la mise sur pied du Centre de commerce et de développement proposé est suspendue.

printemps 1986 - L'hon. David MacDonald publie à la fin mars son rapport final sur la famine en Afrique. Au début mai, le gouvernement annonce un nouveau programme d'aide, "Afrique 2000". Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur entreprend une étude globale de l'APD.

juillet 1986 - L'hon. Monique Landry prend la direction de l'ACDI. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publie son document de travail sur l'aide publique au développement.

septembre 1986 - Publication du rapport du groupe d'étude Desmarais sur l'aide bilatérale.

hiver 1986-1987 Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur tient des audiences et inspecte des projets d'aide dans trois pays africains.

février 1987 - Le budget annonce des réductions de 160 millions de dollars des dépenses d'APD.

mai 1987 - Le Comité des affaires étrangères dépose son grand rapport sur les politiques et programmes relatifs à l'APD, intitulé Qui doit en profiter?.

septembre 1987 - Le gouvernement publie sa réponse détaillée, intitulée Pour bâtir un monde meilleur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1987 - Le très hon. Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, rétablit l'aide bilatérale au Guatemala à la veille d'une visite officielle en Amérique centrale.

mars 1988 - L'hon. Monique Landry, ministre des Relations extérieures et du Développement international, publie la stratégie d'ensemble du gouvernement en matière d'APD, Partageons notre avenir.

août 1988 - Le gouvernement présente un projet de loi relatif à la création d'un Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique.

septembre 1988 - À la suite du rapport d'un comité spécial de la Chambre des communes, le gouvernement s'engage à doubler l'aide bilatérale à l'Amérique centrale, qui passera à 100 millions de dollars entre 1988 et 1994.

avril 1989 - Le budget annonce une importante réduction des fonds affectés à l'APD, qui devrait représenter 0,43 p. 100 du PNB en 1989-1990.

septembre 1989 - M. Marcel Massé est nommé président de l'ACDI pour la seconde fois.

décembre 1989 - M. Ed Broadbent est nommé à la tête du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

février 1990 - Le budget limite la reprise de la croissance de l'APD à 5 p. 100 annuellement.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ACDI. Stratégie de coopération au développement international 1975-1980. Ottawa, Information Canada, 1975.

ACDI. Éléments de la stratégie canadienne d'aide publique au développement. Hull, 1984.

ACDI. Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

ACDI. Rapport annuel. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, années récentes.

Brecher, Irving (éd.). Human Rights, Development and Foreign Policy. Canadian Perspective, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. Agence canadienne de développement international: Pour bâtir un monde meilleur. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. Qui doit en profiter?. Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1987.

Institut Nord-Sud. "Mise en oeuvre de l'aide et nouvelle stratégie d'aide du Canada". Dissertation spéciale publiée dans Revue 1988/Optique 1989, le Canada dans le monde: Les défis du second gouvernement Mulroney. Ottawa, janvier 1989.

Keenleyside, Terrence A. "Development Assistance". Human Rights in Canadian Foreign Policy. Robert D. Matthews et Cranford Pratt (éd.). Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988.

OCDE. Rapport annuel sur la coopération en matière de développement. Paris, Comité d'aide au développement, publication annuelle.

OCDE. Vingt-cinq ans pour le développement: un examen. Paris, novembre 1985.

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy". Dans Canada Among Nations: 1986/Talking Trade. Brian Tomlin et Maureen Molot (éd.). Toronto, James Lorimer & Co., 1987, p. 127-146.